



VIVES

# Briefings

2014

9 mei

## Begrotingsgevolgen van een opsplitsing van de Belgische federale overheid over de 3 gewesten (2005-2010)

**Geert Jennes**

[geert.jennes@kuleuven.be](mailto:geert.jennes@kuleuven.be)

Het Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving, VIVES, is een economisch onderzoekscentrum dat via fundamenteel en toegepast onderzoek wil bijdragen tot het maatschappelijk debat inzake de economische en maatschappelijke ontwikkeling van regio's, in het bijzonder van Vlaanderen. VIVES is als onderzoekscentrum wetenschappelijk en juridisch geïntegreerd binnen de KU Leuven en werkt ook samen met research fellows uit andere universiteiten.

## Begrotingsgevolgen van een opsplitsing van de Belgische federale overheid over de 3 gewesten (2005-2010)<sup>1</sup>

### Samenvatting

*Hierna beschrijven we de begrotingstoestand van de 3 Belgische gewesten tussen 2005 en 2010 in de veronderstelling dat de Belgische federale overheid (FO) was opgehouden met bestaan vanaf 2005. Daartoe wijzen alle uitgaven en – ontvangsten van de FO (inbegrepen SZ en intrestlasten) toe aan de 3 Belgische gewesten. Het doel is niet enkel de budgettaire leefbaarheid van de 3 Belgische gewesten los van de Belgische context na te gaan, maar ook zeer verschillende gewestelijke budgettaire weerslag van de FO en het Belgische begrotingsfederalisme te schetsen.*

*Het besluit van onze budgettaire opdeling is dat een desgevallend verdwijnen van de FO het Waalse Gewest (WG) voor veel grotere begrotingsproblemen stellen dan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). Het opheffen van de FO –en daardoor ook van de begrotingstransferten van het Vlaamse Gewest (VG) naar het WG- zou er meer bepaald toe leiden dat de overheidsuitgaven van het WG veel groter zouden zijn dan haar ontvangsten. Het gevolg hiervan is een zeer groot begrotingstekort voor het WG, dat bovendien groter is dan het tekort van het BHG.*

*Daardoor zouden in het geval van het verdwijnen van de FO grotere begeleidende maatregelen vereist zijn voor het WG dan voor het BHG. Daarom zouden als overgangsmaatregel alle huidige federale begrotingstransferten van het VG naar het WG –al dan niet in afnemende mate- kunnen worden voortgezet, inbegrepen transferten uit rentelasten<sup>2</sup>. Voor de periode 2005-2010 zou deze overgangsmaatregel een extra ontvangst van gemiddeld 8,4 miljard euro per jaar voor het WG betekenen –d.w.z. het gemiddelde bedrag van de totale begrotingstransferten naar het WG over de beschouwde periode-, inbegrepen gemiddeld 2,8 miljard euro transferten uit rentelasten<sup>3</sup>.*

*Deze begrotingstransferten van het VG naar het WG zouden kunnen uitdoven over een periode van 10 jaar, b.v. jaarlijks met 10% van het beginbedrag verminderen. Een dergelijke uitdoving veronderstelt dat een periode van 10 jaar zou volstaan om het WG in staat te stellen zijn aandeel in de totale Belgische overheidsuitgaven (dat groter is dan zijn bevolkingsaandeel) op een sociaal houdbare manier te doen overeenstemmen met zijn aandeel in de Belgische overheidsontvangsten (dat kleiner is dan zijn bevolkingsaandeel), door uitgaven te verminderen en/of ontvangsten te vermeerderen. Zeer waarschijnlijk zullen beide nodig zijn. Daardoor zal een combinatie met het voeren van een beleid dat meer gericht is op economische groei dan het huidige beleid in België nodig zijn, omdat het niet zozeer de absolute*

<sup>1</sup> Met dank aan Koen Algoed, Danny Geerts, Aron Kiss, Cathy Lecocq, Damiaan Persyn, Wouter Torfs, Bas van Aarle, Johan Van Gompel, en Annelore Van Hecke voor hun inputs. Delen van deze studie werden gebruikt in hoofdstuk 8 van het recent verschenen boek “België: de onmogelijke opdracht” van Remi Vermeiren (2014). Omdat in deze studie de focus niet ligt op de plaats van een zelfstandig BHG “post-België” –en de ingewikkeldere overgangsmaatregelen die daarvoor nodig kunnen zijn- verschillen de resultaten van onze “retroactieve simulatie” licht van die in het vermelde hoofdstuk 8, zodra we de opsplitsing van de FO niet langer volgens louter economische criteria uitvoeren.

<sup>2</sup> Hierna zal blijken dat dergelijke overgangsmaatregelen voor het WG niet alleen het begrotingssaldo van het VG maar ook dat van het BHG verslechteren, in het geval van het BHG zelfs zodanig dat dit onhoudbaar wordt. Deze onhoudbaarheid zou bijkomende overgangsmaatregelen gedragen door het VG kunnen wettigen.

<sup>3</sup> In de praktijk zal mogelijk blijken dat we de hoogte van deze transferten overschat hebben. D.w.z. hoe ongunstiger voor het VG de Belgische staatsschuld in een splitsingsscenario zal worden verdeeld, hoe minder transferten datzelfde VG na een splitsing zal moeten laten doorlopen naar het WG om het WG in een houdbare begrotingstoestand te brengen. Concreet: de Belgische staatsschuld zal in de praktijk mogelijk niet worden verdeeld volgens de in onze simulatie gehanteerde gemengde sleutel van aandelen in het Belgische BBP, in de Belgische bevolking, en in de oorsprong van de staatsschuld (zie hierboven), maar b.v. volledig volgens de gewestelijke aandelen in de som van het Belgische BBP, wat een veel groter deel van de Belgische staatsschuld en dus van de jaarlijks te betalen intrestlasten aan het VG zou toewijzen.

uitgaven en ontvangsten van het WG op zich zijn die problematisch zijn, maar wel deze uitgaven en ontvangsten in verhouding tot het BGP<sup>4</sup> van het WG.

Natuurlijk zijn ook andere overgangsscenario's, al dan niet van langere duur of volgens andere modaliteiten denkbaar. Immers, het scenario Gewestelijke Opsplitsing 2 (zie verder), waarin de Belgische overheidsschuld over de gewesten wordt verdeeld volgens een verdeelsleutel die gunstig is voor het WG vergeleken met de economische werkelijkheid, toont gemiddelde intern-Belgische jaarlijkse begrotingstekorten voor het WG en het BHG van nog altijd resp. 12,6 en 6,0% van hun BGP over de periode 2005-2010. Een begrotingsevenwicht verwezenlijken én een afbouw van de transferten uit het VG ondergaan over een periode van 10 jaar betekent daardoor een gemiddelde jaarlijkse besparingsinspanning van bijna 1,3% van het gemiddelde BGP van het WG in de periode 2005-2010. 1,3% is misschien een onrealistisch grote inspanning, want Alesina en Perotti (1995) definiëren een vermindering van het begrotingstekort met meer dan 1,5% van het BBP op jaarbasis als "very strong adjustment". Ter vergelijking: België diende binnen zijn "Stability and Growth Pact" opgelegd door de EC<sup>5</sup> vanaf 2010 elk jaar ter waarde van 0,75% van het BBP van zijn begrotingstekort weg te werken, waarmee het de grootste moeite bleek te hebben gehad. Het Belgische begrotingstekort is sindsdien slechts op volgende wijze gedaald: het bedroeg in 2010 3,8%, in 2011 3,8%, in 2012 4,1%, en in 2013 2,6% van het BBP.

Maar zoals we hierna zullen argumenteren is dit een beetje appels –onafhankelijke staten als België en Frankrijk- en peren –deelstaten als het BHG en het WG- vergelijken. Immers, we mogen ervan uitgaan dat het wegvallen van de Belgische context gunstige gedragseffecten op het BHG en het WG (en ook op het VG) zal hebben, waardoor een deel van de bewuste 1,3% "spontaan"/"automatisch" zal worden verwezenlijkt. Meer bepaald mogen we op basis van de wetenschappelijke bevindingen in andere landen inzake de politieke economie van het begrotingsfederalisme verwachten dat het wegvallen van het Belgische dotatiefederalisme een zuiniger uitgavenbeleid in het WG, maar ook in het BHG en in het VG zal bewerkstelligen.

Welk overgangsscenario wordt gekozen heeft uiteraard een invloed op de fasering van de doorvoering van een desgevallende belastingverlaging waarvoor het VG "post-België" ruimte zou krijgen –tenminste mits het VG ervoor zou kiezen om zijn begrotingsoverschot aan belastingverlaging te besteden. Uitgaande van de verdeling van de federale intrestlasten over de 3 gewesten volgens een mix van criteria, berekenden we de ruimte hiervoor op gemiddeld 2,7% van het BGP van het VG per jaar tegenover het basisjaar 2004 over de beschouwde periode, d.w.z. zodra de transferten vanuit het VG volledig afgebouwd zijn (voordien zijn enkel geringere belastingverlagingen in vergelijking met het basisjaar 2004 mogelijk). D.w.z. het VG zou in 2005 gezien zijn begrotingsoverschot van gemiddeld 2,7% over de beschouwde periode zijn belastingdruk in 2005 met 2,7% van het BGP hebben kunnen laten zakken, en het VG zou zich ook in de daaropvolgende jaren een verlaging van de belastingdruk met 2,7% van het BGP vergeleken met 2004 hebben kunnen veroorloven.

Echter, om het VG "post-België" op een belastingdruk te brengen die gelijk is aan het gemiddelde van de EU15-landen over de beschouwde periode zou een vermindering van de belastingdruk met 3,4% van het BGP van het VG tegenover het basisjaar 2004 nodig zijn, d.w.z. een vermindering die groter is dan de beschikbare 2,7% van het BGP. Bovendien zou het VG –minstens de eerstvolgende jaren- geen enkele ruimte hebben voor een dergelijke belastingverlaging, als bij wijze van overgangsmaatregel post-België de begrotingstransferten van het VG naar het WG volledig zouden doorlopen. Immers, deze overgangsmaatregel zou een begrotingstekort van 1,1% van het BGP van het VG opleveren.

<sup>4</sup> BGP = bruto geografisch produkt, d.w.z. het BBP van een bepaald grondgebied binnen een land.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/20\\_scps/2013/01\\_programme/be\\_2013-05-07\\_sp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2013/01_programme/be_2013-05-07_sp_en.pdf)

## 1. Inleiding

Hierna werken we een aantal scenario's uit die de begrotingstoestand van de 3 Belgische gewesten beschrijven tussen 2005 en 2010 in de veronderstelling dat de Belgische FO was opgehouden met bestaan vanaf 2005, m.a.w. na volledige gewestelijke toewijzing van alle federale uitgaven en –ontvangsten (inbegrepen SZ). De keuze van de periode 2005-2010 is ingegeven door de wens een voldoende groot aantal jaren te bestrijken, opdat onze resultaten niet zouden afhangen van 1 enkel –mogelijk uitzonderlijk- jaar. Wanneer we onze uitsplitsingen per jaar bekijken –hierna tonen we enkel gemiddeldes over onze hele periode- blijkt overigens dat de keuze van een specifiek jaar weinig uitmaakt voor de resultaten van onze opsplitsing, behalve dat over onze periode de crisisjaren 2009-2010 opvallen wegens veel minder gunstige begrotingsresultaten voor alle 3 de gewesten.

Het doel van een opsplitsing van de federale begroting over de gewesten is niet enkel de budgettaire leefbaarheid van de 3 Belgische gewesten los van de Belgische context na te gaan, maar ook de zeer verschillende gewestelijke budgettaire weerslag van de FO en het Belgische begrotingsfederalisme te schetsen.

Immers, zelfs als het niet de bedoeling is na te denken over de gewestelijke begrotingsgevolgen van een “post-België”-toestand kan het zinvol zijn de federale begroting gewestelijk uit te splitsen: België is een gedecentraliseerde staat, d.w.z. een staat waarin deelgebieden bevoegdheden hebben met een belangrijke economische impact. Tegelijk is in België vooral het centrale niveau bevoegd voor interpersoonlijke herverdeling. Begrotingstransferten tussen de gewesten zijn dan niet langer uitsluitend het –indirecte- gevolg van federaal beleid dat interpersoonlijke herverdeling beoogt. Intergewestelijke begrotingstransferten zijn dan onvermijdelijk tevens mede het –indirecte- gevolg van het beleid gevoerd door de gewesten zelf –in het geval van België b.v. het gevolg van het onvoldoende groeigerichte economische beleid van het WG-, en bovendien: het gevolg van tactisch gedrag van die gewesten binnen België. Een voorbeeld van dit laatste is dat de financiering van de pensioenen van de ambtenaren van de Gewesten en Gemeenschappen (G&G) door de FO de G&G-overheden een incentive kan geven om meer ambtenaren aan te werven en deze hogere lonen te betalen. In België komt daar dan in vergelijking met andere federale landen nog bovenop dat ook de politieke partijen grotendeels volgens de gewesten zijn opgesplitst, wat tot extra tactisch gedrag aanleiding geeft<sup>6</sup>.

Soms worden alternatieve geografische opsplitsingen van België voorgesteld dan volgens de gewesten om naar publieke geldstromen te kijken, maar deze opsplitsingen betreffen dan geografische eenheden zonder sociaal-economische bevoegdheden. Zie b.v. Cantillon e.a. (2010) die uitgaande transfers in de SZ vaststellen voor “de Vlaamse ruit (met inbegrip van een groot deel van Waals-Brabant)” naar de rest van België. Deze ruit is echter geen politieke entiteit.

Bronnen voor onze begrotingsuitsplitsingen: Algemene Gegevensbank van de FOD B&B (die echter geen gegevens bevat over de SZ), Rekeningen van de Overheid en Regionale Rekeningen (INR), Statbel van de FOD Economie, Conjunctuurnota van de FOD Financiën, CERPE (“Transferts interrégionaux et soldes nets à financer régionaux belges”, april 2011), en diverse bronnen voor de SZ-gegevens. Alle begrotingscijfers zijn uitgezonderd de ontvangsten en uitgaven van de lagere overheden (= provincies + gemeenten) van België (wegens gebrek aan gegevens)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Voor een analyse van dergelijk tactisch gedrag binnen verschillende gedecentraliseerde staten, zie b.v. Rodden (2005).

<sup>7</sup> De noodzaak om verschillende bronnen te gebruiken teneinde de federale uitgaven te kunnen uitsplitsen over de 3 gewesten, alsook het feit dat we de financiën van provincies en gemeenten buiten beschouwing hebben moeten laten, leidt ertoe dat het gezamenlijke begrotingssaldo van de 3 gewesten hierna niet volledig overeenstemt met het begrotingssaldo van de Belgische overheden in de statistieken van het INR. Het verschil is echter niet groot genoeg om de grote lijnen en besluiten van onze analyse te wijzigen. (Wat de lagere overheden betreft hebben we meer bepaald abstractie gemaakt van hun eigen belastingontvangsten, en

Onze methode van gewestelijke opsplitsing van de Belgische overheidsuitgaven en –ontvangsten is de volgende. De federale ontvangsten hebben we gewestelijk opgesplitst op basis van plaats van inning<sup>8</sup>. Een uitzondering is de VennB, die we niet hebben kunnen verdelen volgens de plaats van inning, en daardoor hebben moeten verdelen volgens gewestelijke aandelen in de toegevoegde waarde<sup>9</sup>. Wat de federale uitgaven betreft, zijn we erin geslaagd over de beschouwde periode de intrestlasten, de SZ-uitgaven (uitgezonderd de pensioenen) en de sociale uitgaven die geen deel uitmaken van de SZ gewestelijk op te splitsen volgens werkelijke gewestelijke aandelen. De uitgaven voor pensioenen hebben we (eenvoudigheidshalve) gewestelijk moeten opsplitsen volgens het aandeel in de +65-jarigen. De overige federale uitgaven (Buitenlandse Zaken, ontwikkelingssamenwerking, landsverdediging, politie, en belastinginning) hebben we gewestelijk opgesplitst volgens de schatting van de woonplaats van de federale ambtenaren per gewest. (zie Jennes 2012 blz. 39) Wat de uitgaven en ontvangsten van de G&G betreft waren de eigen belastingontvangsten van de gewesten uiteraard het gemakkelijkste gewestelijk op te splitsen, gezien de opbrengsten van de eigen gewestbelastingen per gewest af te lezen zijn uit de Conjunctuurnota. De uitgaven van de G&G zijn per functionele categorie af te lezen uit de Jaarverslagen van de Algemene Gegevensbank van de FOD B&B, waarbij we een deel van de uitgaven van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap aan het BHG hebben toegewezen volgens bevolkingsaantal<sup>10</sup>.

We menen dat de resultaten van onze opsplitsing uitgedrukt in % van het BGP (= het BBP per gewest zoals we dat terugvinden in de Regionale Rekeningen) belangrijker zijn dan de resultaten in euro (daarom tonen we in tabel 2 en grafiek 1 hieronder de resultaten in % van het BGP). Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het BRP van het BHG in belangrijke mate bestaat uit de inkomens van de pendelaars uit het VG en het WG naar het BHG, zodat het begrotingstekort van het BHG in % van het BRP van het BHG (BRP zoals we dat vinden in de Regionale Rekeningen) een te rooskleurig beeld geeft van de begrotingstoestand van het BHG in een “post-België”-context. Jammer genoeg bestaan er in België geen officiële statistieken van het BNP per gewest, d.w.z. van het BGP. Daarom hebben we op de BRPs van de 3 Belgische gewesten een “pendelcorrectie” aangebracht: van het BRP van het BHG hebben we de bruto-inkomens van de netto-pendel afgetrokken, en die bijgeteld bij de BRPs van het VG en het WG. Op die manier hebben we het BRP van het BHG met gemiddeld 30% verminderd, en dat van het VG en het WG vermeerderd met resp. gemiddeld 6 en 9%. (Het WG hangt in verhouding meer af van zijn pendel naar het BHG dan het VG.)

Tabel 1 geeft de resultaten van onze gewestelijke opsplitsing weer die de basis vormen van onze resultaten in tabel 2. Rijen 10 tot 17 van de tabel in annex 1 geven in detail de resultaten van onze pendelcorrectie weer, alsook de resultaten van de opsplitsing van de intrestlasten.

---

van de uitgaven die ermee gefinancierd worden, en dus ook van hun gewestelijke verdeling. De betrokken middelen bedroegen over de beschouwde periode gemiddeld 2% van het BBP.)

<sup>8</sup> We vegen daardoor de spons over de bestaande verdeling van het deel van de federale belastingontvangsten over de G&G die voorzien is door de BFW, die over de beschouwde periode voor ongeveer 60% volgens andere criteria verliep dan de plaats van inning.

<sup>9</sup> Het resulterende aandeel van het BHG hieruit is gemiddeld 18,9%, wat mogelijk gevleid is. Opsplitsing volgens b.v. het BRP gecorrigeerd voor pendel zou tot een lager aandeel van het BHG hebben geleid.

<sup>10</sup> Met name hebben we de totale onderwijsuitgaven van de 3 Belgische overheden die deze verrichten (uitgezonderd de lagere overheden), namelijk de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, en de FO, over de 3 gewesten verdeeld volgens hun aandeel in de -18-jarigen.

**Tabel 1: Gewestelijke opsplitsing van Belgisch BBP, bevolking, federale belastingontvangsten, en federale overheidsuitgaven, in % van het totaal**

	<b>VG</b>	<b>WG</b>	<b>BHG</b>	<b>Totaal</b>
BRP	57.6	23.6	18.8	100.0
BRP gecorrigeerd voor pendel (= BGP)	61.2	25.6	13.1	100.0
Bevolking	57.8	32.4	9.8	100.0
<b>Totale federale belastingontvangsten</b>	<b>61.2</b>	<b>29.4</b>	<b>9.3</b>	<b>100.0</b>
PB	63.3	28.2	8.5	100.0
VennB	57.6	23.5	18.9	100.0
BTW+accijnzen	58.5	32.4	9.1	100.0
SZ-bijdragen	62.6	29.4	8.0	100.0
<b>Totale primaire federale uitgaven</b>	<b>54.6</b>	<b>34.9</b>	<b>10.5</b>	<b>100.0</b>
SZ- + overige federale sociale uitgaven	56.1	33.4	10.5	100.0
Overige primaire federale uitgaven	50.0	39.2	10.8	100.0

We zullen hierna 3 scenario's uitwerken:

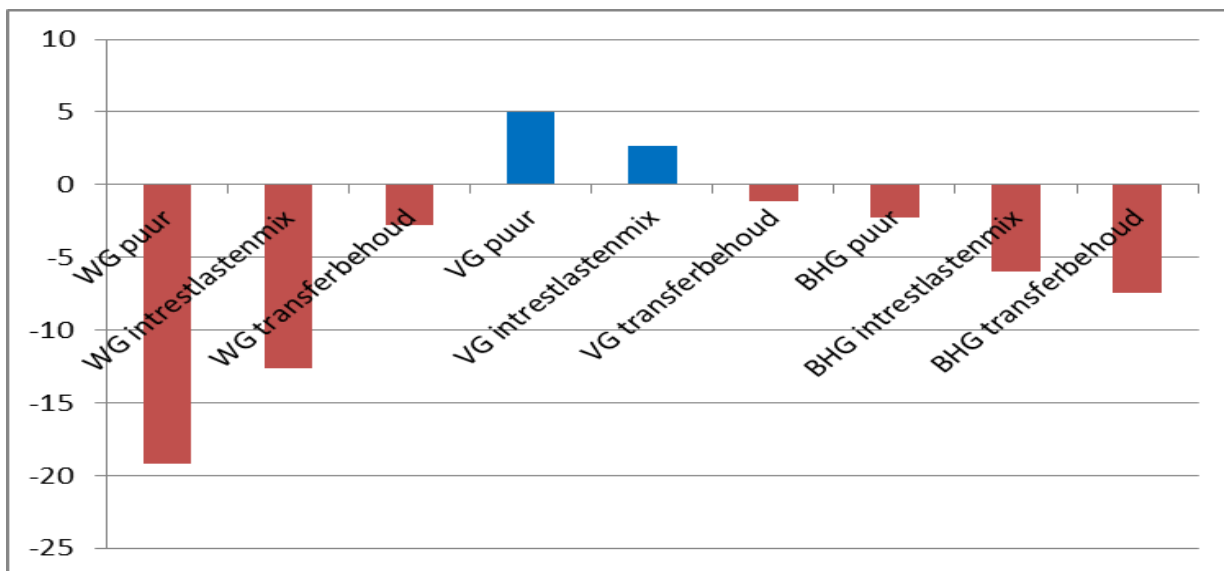
1. opsplitsing met toewijzing van de intrestlasten op de Belgische overheidsschuld aan het gewest (de gewesten) waar deze schuld werd veroorzaakt
2. opsplitsing met toewijzing van de intrestlasten op de Belgische overheidsschuld volgens een gemengde sleutel (met oorzaak als slechts 1 van de criteria)
3. opsplitsing inbegrepen het (tijdelijk) doorlopen van de intergewestelijke begrotingstransferten als overgangsmaatregel

De wijze van opsplitsing van de intrestlasten alsook de te kiezen overgangsmaatregelen in een post-België-context lijken ons de 2 cruciale knelpunten binnen de gewestelijke toewijzing van de inkomsten en uitgaven van de FO. Voorafgaand geven we in een samenvattende tabel 2 de belangrijkste resultaten van de 3 scenario's weer. Merk op dat de cijfers in tabel 2 aandelen in de resp. **gewestelijke BGPs** zijn, i.t.t. tabel 1, die uitgedrukt is in gewestelijke aandelen in het **totaal**. Grafiek 1 geeft tabel 2 nog beknopter weer, door enkel de begrotingssaldi in de 3 scenario's te tonen. We merken dat naarmate we scenario 1, d.w.z. een opsplitsing volgens louter economische criteria, milderen, het begrotingsoverschot van het VG afneemt ten voordele van een afname van het begrotingstekort van het WG. Ook het BHG gaat er net als het VG op achteruit inzake begrotingssaldo naarmate we de louter economische opsplitsing van scenario 1 milderen.

**Tabel 2: Begrotingstoestand van de 3 gewesten post-België in 3 scenario's (gemiddelden over 2005-2010 in % van het gewestelijk BGP)**

	Ontvangsten	Begrotingstransferten	Uitgaven	Intrestuitgaven	Begrotingssaldo
<b>Intrestlasten volgens gewest van oorzaak</b>					
<b>Totaal</b>	41.4		44.6	3.5	-3.1
<b>VG</b>	42.5		37.5	0.0	5.0
<b>WG</b>	49.0		68.2	<b>14.0</b>	<b>-19.2</b>
<b>BHG</b>	33.2		35.4	0.0	-2.3
<b>Intrestlasten volgens gemengde sleutel</b>					
<b>Totaal</b>	41.4		44.6	3.5	-3.1
<b>VG</b>	42.5		39.8	2.3	2.7
<b>WG</b>	49.0		61.6	<b>7.4</b>	<b>-12.6</b>
<b>BHG</b>	31.5		37.5	2.1	-6.0
<b>Intrestlasten volgens gemengde sleutel en begrotingstransferten blijven</b>					
<b>Totaal</b>	41.4	0.0	44.6	3.5	-3.1
<b>VG</b>	38.7	-3.8	39.8	2.3	-1.1
<b>WG</b>	58.8	9.8	61.6	<b>7.4</b>	<b>-2.8</b>
<b>BHG</b>	30.1	-1.4	37.5	2.1	<b>-7.4</b>

**Grafiek 1: Begrotingssaldi van de 3 gewesten post-België in 3 scenario's (gemiddelden over 2005-2010 in % van het gewestelijk BGP)**



## 2. Gewestelijke opsplitsing 1: intrestlasten gewestelijk toegewezen volgens gewest waar de overheidsschuld is ontstaan

Wat de gewestelijke opsplitsing van de intrestlasten betreft gaan we als volgt te werk. We kunnen op basis van tijdreeksen van de gewestelijke primaire begrotingssaldi in België tussen 1970 en 2003 (Van Gompel 2004) en tussen 1975 en 1985 (Van Rompuy en Bilsen 1988) vaststellen dat deze primaire saldi voor het VG steeds positief waren, op de periodes 1970-1973 en 1980-1982 na wat de studie van Van Gompel betreft, en op 1980-1982 na wat de studie van Van Rompuy en Bilsen betreft. We kunnen eenvoudig berekenen dat deze opeenvolging van primaire saldi van het VG in combinatie met de jaarlijkse impliciete rentevoet op de federale staatsschuld leidt tot een fors negatief aandeel van het VG in de huidige staatsschuld. D.w.z. afzonderlijk beschouwd heeft het VG geen schuld maar een spaartegoed (= negatieve schuld) opgebouwd. Van Gompel en Van Rompuy en Bilsen komen daarnaast in elk jaar van de door hen beschouwde periodes tot negatieve primaire saldi voor het WG. De CERPE-studie schetst eenzelfde beeld voor de periode 2006-2010: positieve primaire saldi voor het VG en negatieve primaire saldi voor het WG. We kunnen eenvoudig

berekenen dat deze opeenvolging van primaire saldi van het WG in combinatie met de jaarlijkse impliciete rentevoet op de federale staatsschuld steevast leidt tot een fors positief aandeel van het WG in de huidige staatsschuld. Het aandeel van het WG in de Belgische staatsschuld is zelfs groter dan 100%. De Belgische netto-staatsschuld is de som van de –zeer grote- schuld van het WG en het –minder grote- spaartegoed van het VG. Het aandeel van het BHG in de staatsschuld schommelt op basis van de cijfers van Van Rompuy en Bilsen en van Van Gompel rond het nulpunt: hetzij verwaarloosbaar positief, hetzij verwaarloosbaar negatief. Eenvoudigheidshalve kennen we daarom het geheel van de federale intrestlasten in een “post-België”-context toe aan het WG, en nulbedragen aan het VG en aan het BHG. Rijen 2 tot 5 van de tabel in annex 1 geven de bedragen per jaar weer.

Rijen 2 tot 5 in tabel 2 tonen het resultaat van onze berekeningen als we de intrestlasten toewijzen volgens hun oorsprong. Wat het WG betreft tonen de overheidsuitgaven ten belope van 68% van het BGP aan dat het WG binnen de Belgische context in grote mate een overheidseconomie is, met bovendien een begrotingstekort van “Griekse” omvang (gemiddeld 19,2% van het BGP van het WG over de beschouwde periode). De begrotingstoestand van het WG steekt zeer ongunstig af tegenover het VG. Deze is mede te wijten aan het feit dat het WG alle rentelasten op zich moet nemen (ten belope van gemiddeld 14,0% van het BGP van het WG). Deze is ook te wijten aan het (ook in verhouding) veel kleinere BGP van het WG dan dat van het VG; rij 3 van tabel 1 toont dat het BGP van het WG slechts ¼ van het totaal bedraagt. Ook het BHG boekt een tekort, dat weliswaar fors kleiner is dan het tekort van het WG<sup>11</sup>.

Rijen 2 tot 5 van tabel 2 tonen verder dat het VG met haar forse begrotingsoverschot het begrotingstekort van het WG voor een groot deel “betaalt”<sup>12</sup>. M.a.w. de dramatische begrotingstoestand van het WG –d.w.z. als het WG begrotingsmatig geïsoleerd binnen België wordt beschouwd- wordt precies in grote mate **mogelijk gemaakt** door de begrotingstransferten georganiseerd binnen het federale België. D.w.z. het WG zou zonder de Belgische context zijn uitgavenpeil (en/of inkomstenpeil) onmogelijk kunnen handhaven, en zou daarom worden gekenmerkt door een (veel) gezondere begrotingstoestand zonder de Belgische context (wat een paradox is). Omgekeerd wordt de erg gezonde begrotingstoestand van het VG veroorzaakt door de extreem ongezonde begrotingstoestand van het WG. Rijen 2 tot 5 tonen verder dat het begrotingstekort van het WG in % van het Waalse BGP veel zwaarder weegt dan het –corresponderende- begrotingsoverschot van het VG in % van het Vlaamse BGP.

<sup>11</sup> In het perspectief van de EU15 zijn deze tekorten van het WG en het BHG om 2 redenen opmerkelijk:

- Er is geen enkele andere kleine lidstaat (in termen van bevolking en zeker in termen van oppervlakte) met zo grote regionale verschillen in inkomen en in overheidsfinanciën dan België. (zie ook Eurostat, Regional Yearbook 2012)
- Niet alleen het WG maar ook het BHG vertoont een begrotingstekort wanneer we abstractie maken van de Belgische context. Dit tekort van het BHG is mede toe te schrijven aan het vrij lage aandeel van het BHG in de totale Belgische belastingontvangsten, wat uiteraard op zijn beurt toe te schrijven is aan het vrij lage bruto-inkomen per capita in het BHG vergeleken met de andere gewesten. Als we dit in EU-perspectief plaatsen, stellen we vast dat er geen andere EU-lidstaat behalve Duitsland is waar de hoofdstedelijke regio een zo laag (primaire) inkomen per capita heeft vergeleken met de niet-hoofdstedelijke regio's. Terwijl in andere Europese hoofd- en grootsteden met een grote netto-inkomende pendel zoals Hamburg, Londen en Wenen een hoog BGP per capita –niet-gecorrigeerd voor pendel- gepaard gaat met een hoog inkomen per capita (d.w.z. het hoog BGP per capita wordt er niet verklaard door belangrijke inkomende pendelstromen), combineert het BHG een hoog BGP per capita –niet-gecorrigeerd voor pendel- (één van de allerhoogste in de EU) met een laag inkomen per capita.
- Een ander gevolg hiervan is dat het BHG weinig bijdraagt tot de begrotingstransferten naar die niet-hoofdstedelijke regio's. (zie ook Eurostat-website en Eurostat, Regional Yearbook 2012) Anders gesteld: het VG “moet de begrotingstransfers naar het WG nagenoeg alleen dragen”. Dit blijkt ook uit de 3<sup>de</sup> kolom van tabel 2 “begrotingstransferten”, die we hierna verder zullen bespreken in ons overgangsscenario.

<sup>12</sup> Voor een groot deel want het gemiddelde gezamenlijke begrotingssaldo van de 3 Gewesten is -3,1% van de gezamenlijke BGPs over de beschouwde periode. D.w.z. dat de begrotingsoverschotten van het VG gemiddeld niet volstaan om de tekorten van het WG en het BHG te dekken. Ons begrotingssaldo verschilt wel enigszins van dat van de “Rekeningen van de overheid” van het INR. Als we het gemiddelde begrotingssaldo van de gezamenlijke Belgische overheid over dezelfde periode te berekenen op basis van de cijfers van het INR bedraagt dit gemiddeld -2,0% van het Belgische BBP.



Echter, de begrotingstoestand van het VG waarschijnlijk te **ongunstig** voorgesteld, niet zozeer qua saldo, maar wel qua belastingdruk. Deze bedraagt over de beschouwde periode gemiddeld 42,5% van het BGP van het VG, welke de 3<sup>de</sup> hoogste belastingdruk van de EU15 is over die periode, na Zweden en Denemarken (zie kolom “ontvangsten” in tabel 2)<sup>13</sup>. Immers, in een toestand waarin het VG niet langer zijn begrotingsoverschot moet “afstaan” aan het WG, lijkt het waarschijnlijk –of toch minstens wenselijk- dat dit begrotingsoverschot –ten belope van gemiddeld 5% van het BGP van het VG- tenminste grotendeels zou worden omgezet in een belastingverlaging. Over de beschouwde periode bedroeg de gemiddelde belastingdruk van de EU15-landen 39,1% van het BBP, zodat een verlaging van de belastingdruk van 3,4% van het BGP het VG ongeveer op dit gemiddelde zou brengen. Gewestelijke opsplitsing 1 bevat dus een asymmetrie: terwijl het duidelijk maakt dat “post-België” het WG zijn **uitgavenpeil** zal **moeten** verlagen (omdat het alternatief “Griekse toestanden” zou zijn), toont het tegelijk dat het VG “post-België” zijn **ontvangstenpeil** zal **kunnen** verlagen. Bovendien zal deze verlaging van het ontvangstenpeil van het VG naar verwachting deels “automatisch” plaatsvinden, omdat we veronderstellen dat een aantal “politieke-economie”-effecten binnen het huidige Belgische dotatiefederalisme ook het overheidsbeslag **in het VG** opdrijven (met name het “flypaper effect” en de “overrepresentation bias”), effecten die “post-België” ook in het VG niet langer of nog slechts in mindere mate zullen gelden<sup>14</sup>. (zie verder in paragraaf 5)

Van de verschillende uitgavencategorieën die we opgesplitst hebben tonen we enkel de categorie intrestuitgaven afzonderlijk in tabel 2, omdat dit een zeer belangrijke uitgavencomponent is, waarvan bovendien de gewestelijke uitsplitsing tot een zeer asymmetrisch resultaat leidt. Intrestlasten zijn uitgaven van een totaal andere aard dan de overige uitgavencategorieën. I.t.t. “gewone” uitgaven komen intrestuitgaven in een bepaald jaar immers niet de bevolking ten goede **in datzelfde jaar**, maar wel de houders van de overheidsschuld, als vergoeding voor het feit dat deze laatste precies hebben mogelijk gemaakt dat **in het verleden** meer uitgaven konden worden verricht dan op basis van de belastingontvangsten. Tenslotte lijken de intrestlasten de uitgavenpost waarop het moeilijkst te besparen valt: het zijn prioritaire uitgaven, die (behoudens door een daling van de intrestvoet) alleen kunnen verminderen door de onderliggende staatsschuld af te bouwen, wat meestal een budgettaire (kracht)inspanning vereist.

### 3. Gewestelijke opsplitsing 2: intrestlasten gewestelijk toegewezen volgens een gemengde sleutel

Er zouden bezwaren kunnen rijzen tegen een toewijzing van de intrestlasten volgens de gewestelijke aandelen in de staatsschuld, zoals onder Gewestelijke Opsplitsing 1. Zo zou men kunnen argumenteren dat het steeds de **federale regering** is geweest die de betrokken primaire tekorten heeft toegelaten, en dat deze regering bestond uit vertegenwoordigers uit alle 3 de gewesten, zodat de oorsprong van de federale staatsschuld een verkeerd criterium zou zijn voor de gewestelijke toewijzing van de intrestlasten<sup>15</sup>. Ook zou men kunnen argumenteren dat een dergelijke verdeling het WG in een “Griekse toestand” zou storten (zie voorgaande grafiek voor het WG), mocht de Belgische

<sup>13</sup> Opvallend is dat de belastingdruk van het WG nog hoger is dan die van Zweden en Denemarken, en daardoor de allerhoogste van de OECD is als we het WG als een onafhankelijk land beschouwen. Deze belastingdruk is het resultaat van de combinatie van een teller-effect (hoge Belgische belastingdruk, vooral op inkomens van gezinnen) en een noemereffect (laag Waals BGP). Zie annex 2 voor een uitgebreidere verklaring.

<sup>14</sup> Maar een berekening van dergelijke gedragseffecten van het wegnemen van de Belgische context –net als van de andere vernoemde mogelijke gedragseffecten- is ambitieuzer dan onderhavige studie, die een loutere “retroactieve simulatie” is.

<sup>15</sup> Maar ook niet-intrestuitgaven werden natuurlijk goedgekeurd door de gehele federale regering, waardoor dit argument onze hele opsplitsing van de federale overheidsfinanciën over de 3 gewesten op de helling zou zetten. Een ander argument dat soms wordt ingebracht tegen een opsplitsing van de federale intrestlasten volgens de gewestelijke aandelen in de staatsschuld is dat de verstrekken van de betrokken leningen vergoed worden met precies deze intrestbetalingen. Op die manier zou het voor de 3 gewesten om een nuloperatie gaan. Behalve dat een deel van de Belgische staatsschuld door niet-Belgen wordt aangehouden, vermengt dit argument de publieke gevolgen van de Belgische staatsschuld met de private gevolgen ervan. Tenslotte houdt het geen rekening met de opportuiniteitskost van het aanhouden van Belgische staatsschuld: de houders van Belgische staatsschuld zouden hoedanook een compenserende opbrengst gezocht hebben voor hun belegging.

context ophouden te bestaan, wat in de eerste plaats onwenselijk zou zijn voor het WG maar ook voor de EU in zijn geheel.

Daarom wijzen we in Gewestelijke opsplitsing 2 de intrestlasten aan een bepaald gewest toe volgens het gemiddelde van de aandelen van dat gewest in (1) de staatsschuld, in (2) de bevolking, en in (3) het BGP<sup>16</sup> in het betrokken jaar. Hierbij zouden alle criteria een gewicht van 1/3 krijgen. Dergelijke sleutel zou na onderhandelingen tussen de gewesten kunnen worden overeengekomen. Ook andere sleutels zijn denkbaar. Rijen 7 tot 9 in de tabel in annex 1 geeft de precieze bedragen per jaar weer, en rijen 7 tot 9 in tabel 2 de gemiddelde begrotingsresultaten. We verkrijgen (zoals verwacht) een begrotingstoestand die gunstiger is voor het WG -een minder groot tekort- en een begrotingstoestand die minder gunstig is voor het VG: een minder groot overschot, namelijk ten belope van gemiddeld 2,7% van het BGP van het VG. Het gevolg hiervan is aanzienlijk minder ruimte voor belastingverlaging voor het VG “post-België”.

De begrotingstoestand van het WG blijft desondanks onhoudbaar (= zou onhoudbaar geweest zijn over de periode 2005-2010 zonder de Belgische context), omdat het begrotingstekort van het WG jaarlijks nog altijd gemiddeld 12,6% van het BGP bedraagt (en de intrestlasten nog altijd 7,4%), terwijl het begrotingstekort van het BHG door de gewijzigde verdeling van de intrestlasten oploopt van gemiddeld 2,3% tot een onhoudbaar peil van gemiddeld 6,4%<sup>17</sup>. (En zelfs als we de intrestlasten 100% zouden toewijzen volgens bevolkingsaandeel of zelfs 100% volgens BBP –welke nog gunstigere verdeelsleutels voor het WG dan de hierboven vermelde gemengde sleutel- i.p.v. volgens aandeel in de staatsschuld, zou het begrotingstekort van het WG nog altijd hoger liggen dan 10%.) Houdbaarheid definiëren we hier zoals de EC binnen het “Stability and Growth Pact” (SGP): als een begrotingstekort groter dan 3%<sup>18</sup>. Net als in Gewestelijke Opsplitsing 1 overigens, is ook de begrotingstoestand van een fusie van het WG en het BHG (“Wallobrux”) onhoudbaar, met een gemiddeld begrotingstekort van 10,5% van het BGP over de beschouwde periode (niet getoond in de grafieken).

---

<sup>16</sup> Een alternatief criterium voor het BGP, dat ongeveer hetzelfde resultaat zou hebben, zou het aandeel in de federale belastingontvangsten zijn.

<sup>17</sup> Deze onhoudbaarheid zou uiteraard des te meer gelden als we in rekening brengen dat de intrestvoet die aan het BHG en aan het WG zou worden aangerekend op hun overheidsschuld in een “post-België”-context waarschijnlijk hoger zal zijn dan de intrestvoet die de Belgische federale staat nu moet betalen op haar overheidsschuld, gegeven de nu al uiteenlopende kredietratings van de Belgische G&G toegekend door de verschillende rating agencies. (We hebben het begrotingseffect van b.v. een toename van de aan het BHG en aan het WG toegewezen intrestlasten met 20% gesimuleerd.) De waarschijnlijk hogere spreads voor het WG en het BHG zouden een extra transfer “post-België” vanuit het VG kunnen verantwoorden.

<sup>18</sup> In de praktijk hoeft het niet zo te zijn dat een begrotingstekort van 3% onmiddellijk tot een sneeuwbal effect leidt, d.w.z. tot een vicieuze cirkel van oplopende begrotingstekorten en rentelasten. Matigende factoren daarbij zijn een voldoende hoge economische groei, een voldoende groot primair begrotingsoverschot, en een voldoende lage schuldgraad. Wel is gebleken dat meerdere opeenvolgende tekorten van 3% tot zulk een sneeuwbal effect leiden.

#### 4. Overgangsscenario: gewestelijke opsplitsing van de federale begroting met behoud van de huidige intergewestelijke transferten

Gewestelijke Opsplitsingen 1 en 2 tonen extreme toestanden, want ze tonen de zeer scheve gewestelijke aandelen in ontvangsten en uitgaven binnen het huidige België, mogelijk gemaakt door intergewestelijke transferten. Ze zijn bedoeld om een idee van de begrotingsinspanning te geven die het WG zou moeten leveren als deze transferten zouden wegvallen.

Maar het wegvallen van de FO maakt de begrotingstoestand van het WG onhoudbaar **ook** als de begrotingstransferten naar het WG zouden doorlopen. Om dat aan te tonen hernemen rijen 7 tot 9 in tabel 2 (Gewestelijke Opsplitsing 2), maar met als wijziging dat we veronderstellen dat in een “post-België”-context het geheel van de begrotingstransferten zouden doorlopen.

Het geheel van de begrotingstransferten definiëren we daarbij als: gewone transferten (SZ + federale begroting zonder SZ + BFW) (CERPE-berekeningen) + transferten uit intrestlasten (eigen berekeningen). Daarbij berekenen we transferten uit intrestlasten als volgt: als het verschil tussen het deel van de totale intrestuitgaven **veroorzaakt** in een bepaald gewest (weliswaar afgezwakt doordat we gebruik maken van de bovenvermelde gemengde verdeelsleutel) en het deel van de totale intrestuitgaven effectief **betaald** door dat gewest (op basis van het aandeel van dat gewest in de totale federale belastingontvangsten). Zie annex 1 voor de precieze cijfers van de rentetransferten, alsook voor hun berekening.

Het laten doorlopen van het **geheel** van de begrotingstransferten resulteert (uiteraard) in gelijke uitgaven maar hogere ontvangsten voor het WG en in gelijke uitgaven maar lagere ontvangsten voor het VG in vergelijking met Gewestelijke Opsplitsing 2, met een gemiddelde van 8,4 miljard euro –of 9,8% van het BGP van het WG- meerontvangsten per jaar voor het WG (zie rijen 11 tot 13 van tabel 2)<sup>19</sup>.

Ons overgangsscenario resulteert in meer houdbare begrotingstekorten voor het WG in alle jaren, met een gemiddeld tekort van 2,8%. Door het voortzetten van alle begrotingstransferten uit het VG ook “post-België” wordt een handhaving van het huidige uitgavenpeil van het WG “post-België” beter mogelijk. Toch zal het WG nog steeds een complementaire besparingsinspanning moeten leveren met het oog op een volledig houdbare begrotingstoestand, gezien 2,8% maar net onder de 3%-grens van de EC is, en gecombineerd wordt met een schuldgraad van het WG post-België van gemiddeld maar liefst 187% van het BGP van het WG (zie rijen onder “Staatsschuld” in de tabel in annex 1). De begrotingstoestand van het VG evolueert door het behoud van het geheel van de begrotingstransferten van een gemiddeld overschot van 2,7% naar een gemiddeld tekort van 1,1%.

Het begrotingssaldo van het BHG verslechtert in dit scenario verder (en wordt nog meer onhoudbaar) in vergelijking met Gewestelijke Opsplitsing 2, tot gemiddeld -7,4%<sup>20</sup>. Daarom zou het VG als overgangsmaatregel ten gunste van het BHG de beperkte uitgaande begrotingstransfert van het BHG naar het WG op zich kunnen nemen. Maar misschien zijn nog

<sup>19</sup> Uit de voorlaatste rij van annex 1 blijkt dat de transferten naar het WG geleidelijk dalen over de beschouwde periode, van 10,7 tot 9,1% van het BGP van het WG. Deze daling is grotendeels toe te schrijven aan de daling van de transferten uit intrestlasten in absolute euros, die op zijn beurt volledig toe te schrijven is aan de daling van de intrestlasten zelf in absolute euros over de beschouwde periode (van 12,1 miljard tot 11,1 miljard euro, zie ook annex 1). Echter de “gewone” begrotingstransferten (d.w.z. niet uit intrestlasten) naar het WG bleven over onze periode stabiel in % van het BGP van het WG.

<sup>20</sup> Desondanks valt in tabel 1 op dat de begrotingstransfers uit het BHG in relatieve termen, d.w.z. in % van het BGP, minder dan de helft van de begrotingstransfers uit het VG bedragen. In EU15-perspectief is dit een uitzonderlijke toestand: behalve Berlijn zijn de EU15-hoofdsteden belangrijke verstrekkers van begrotingstransfers naar de rest van hun land, zowel in absolute als in relatieve termen.

verdere overgangsmaatregelen ten gunste van het BHG aangewezen, zoals een gehele of gedeeltelijke belasting van de pendelaars uit het VG naar het BHG op basis van hun werkplaats.

Dat we het geheel van de transferten laten doorlopen en toch blijven uitkomen op een gemiddeld begrotingstekort voor het WG is mogelijk doordat het geheel van de transferten naar het WG niet het gehele interne begrotingstekort van het WG dekt:

- Wat de **eigen** Gewestelijke uitgaven en ontvangsten van een bepaald Gewest betreft<sup>21</sup> wordt een desgevallend begrotingstekort uiteraard niet bijgepast door intergewestelijke begrotingstransferten, gezien intergewestelijke begrotingstransferten per definitie voortkomen uit de Gewestelijke incidentie van **federale** ontvangsten en uitgaven.
- In geval een bepaald Gewest meer federale uitgaven geniet dan dat het federale ontvangsten genereert, is het steeds mogelijk dat (een deel van) dat verschil geleend wordt op de financiële markten (verhoging van de staatsschuld, die uiteraard vanaf het daaropvolgende jaar intergewestelijke transferten uit intrestlasten meebrengt). Inderdaad vertoonde de globale Belgische overheid gemiddeld een begrotingstekort over de door ons beschouwde periode. (zie kolom "begrotingssaldo" in tabel 2 hierboven)

De begrotingstransferten worden hier voorgesteld als een overgangsmaatregel. Daarom zouden ze jaarlijks met b.v. 10% kunnen worden verminderd (naar het voorbeeld van het Overgangsmechanisme van de hervormde BFW na de 6<sup>de</sup> Staatshervorming). Daardoor zou het WG een jaarlijkse extra besparingsinspanning van 10% van de begrotingstransferten (verlagingen van het uitgavenpeil en/of verhogingen van het ontvangstenpeil) moeten leveren om zijn begrotingstoestand niet te zien verslechteren. Op die manier zou het WG tot een houdbare begrotingstoestand komen terwijl de begrotingstransferten kunnen worden afgebouwd.

---

<sup>21</sup> D.w.z. in het geval van het WG: de uitgaven en ontvangsten van de overheid van het WG zelf, en de aan het WG toegerekende uitgaven en ontvangsten van de overheid van de Franse Gemeenschap.

## 5. Dynamica en gedragseffecten van het verdwijnen van de Belgische FO

Het negatieve begrotingsbeeld van het BHG en vooral van het WG dat in bovenstaande scenario's tot uiting komt is mogelijk overdreven, met name in een "post-België"-context. Immers, de bovenstaande analyse is louter statisch (= boekhoudkundig), m.a.w. ze neemt geen gedragseffecten op. We mogen echter verwachten dat als "België in 3 stukken uiteenvalt", zowel de Belgische overheden als de Belgische bedrijven en burgers daarop zullen reageren met gedragsverandering. Daarbij mag worden verwacht dat deze gedragsverandering van bedrijven en burgers vooral een effect zal hebben op de noemer van de uitgaven/BGP- en de ontvangsten/BGP-ratio's, terwijl de gedragsverandering van overheden vooral een effect zal hebben op de tellers. Hierna bespreken we de verwachte gedragsveranderingen van de Belgische overheden.

### 5.1. Gedragsverandering door het verdwijnen van het Belgische dotatiefederalisme (= directe financiering van de Belgische G&G door de FO via dotaties)

Er mag een "spontane" uitgavenbesparing worden verwacht (die niet in bovenstaande –statische- analyse opgenomen is) doordat de nadelen van (1) begrotingsdecentralisatie in het algemeen en van (2) het Belgische dotatiefederalisme in het bijzonder samen met België in belangrijke mate zullen verdwijnen<sup>22</sup>. Met dotatiefederalisme bedoelen we het tegenovergestelde van een begrotingsdecentralisatie die vooral gebouwd is op belastingautonomie. Voor 2012 schatten we dat 81% van de middelen van de Belgische G&G voortkwamen uit dotaties, en slechts 19% uit eigen belastingen. Onder de nieuwe BFW zouden deze aandelen 69, resp. 31% zijn.

Inzake nadelen van ***begrotingsfederalisme in het algemeen*** die verwacht worden in belangrijke mate te zullen verdwijnen:

- Het "common pool problem", m.a.w. de incentive om te lobbyen voor "overproductie" van federale publieke goederen die die regio heeft die minder dan gemiddeld tot de federale belastingontvangsten bijdraagt (zie Weingast e.a. (1981)); zie b.v. Helland en Sorensen (2009) voor een empirische analyse van Noorwegen): De verschillen tussen de 3 Belgische gewesten inzake bijdragen tot de "common pool" van federale belastingopbrengsten hebben als risico een opwaartse druk op de overheidsuitgaven in het WG en in het BHG (de minder bijdragende Gewesten) ten nadele van het VG. B.v. in de aanloop naar de federale verkiezingen van 2010 ging het debat tussen de Franstalige partijen over "welke uitgaven verhogen?" terwijl het debat tussen de Vlaamse partijen eerder ging over "welke uitgaven verlagen?"
- Idem voor wat de "overrepresentation bias" betreft (ook "law of 1/n" genoemd in de politieke economie): Vooral voor de VS is aangetoond dat staten met meer zetels in Congress per capita dan gemiddeld meer overheidsuitgaven ontvangen (zie b.v. Ansolabehere e.a. (2002)). Jennes en Persyn (2014) analyseren het effect van een gelijksoortige oververtegenwoordiging van Belgische kiesdistricten. Daarentegen mag het aantal ministers en parlementsleden per kiezer worden verwacht "post-België" kleiner te zijn en minder sterk uiteen te lopen tussen regio's. Dit heeft een gelijkere geografische spreiding van en een neerwaartse druk op overheidsuitgaven en –ontvangsten als te verwachten gevolg, met name een neerwaartse druk op de overheidsuitgaven in de nu het sterkst politiek vertegenwoordigde Gewesten, het WG en het BHG.

Inzake nadelen van ***dotatiefederalisme in het bijzonder*** die verwacht worden in belangrijke mate te zullen verdwijnen:

<sup>22</sup> Jammer genoeg is België een "under-researched" land wat de "political economy" van het Belgische begrotingsfederalisme betreft (met uitzondering van het gemeentelijke niveau). Deze schaarste staat in contrast tot de rijkdom aan belangwekkend "political economy" onderzoek zelfs inzake het begrotingsfederalisme van niet-typische "federaties" (= landen met belangrijke uitgavendecentralisatie die geen federale staten zijn) zoals Zweden en Italië. Voor Zweden, zie b.v. het werk van Dahlberg en Petterson-Lidbom. Voor Italië zie b.v. het werk van Bordignon en Nannicini.

- Het “flypaper effect” (zie voor een overzicht Inman (2008); zie Brooks e.a. (2011) voor een empirische analyse hiervan voor Amerikaanse steden): het is aangetoond dat als overheden meer middelen (moeten) halen uit eigen belastingen, ze zuiniger uitgeven (en in een scenario van “België in 3 opsplitsen” is ieder van de 3 gewesten per definitie zeer sterk belastingautonoom, zeker naarmate de voorziene overgangsdotaties uitdoven)
- Ook aan het “soft budget effect” – m.a.w. het positieve effect van “bail-out”-vooruitzichten door een hogere overheid op de schuldgraad van lagere overheden (o.m. aangetoond voor Spaanse regio’s door Sorribas-Navarro (2011) en Duitse Laender door Baskaran (2012))–zal (per definitie) grotendeels een einde komen: de Belgische G&G zullen niet langer kunnen speculeren op federale “bail-outs”<sup>23</sup>; hierdoor mag worden verwacht dat de schuldenlast van de 3 “post-België”-overheden zal verminderen, en daardoor ook hun rentelasten (terwijl vlak na de splitsing deze rentelasten een zware uitgavenpost zullen zijn in vooral de begrotingen van het WG en in mindere mate van het BHG, zie hierboven)
- Politisering van de toekenning van dotaties vanwege de Belgische FO aan de G&G- en lokale overheden (zie o.m. Jennes (2014) voor een illustratie voor het BHG) zal uiteraard verdwijnen met die dotaties zelf. Ook deze geringere politisering kan worden verwacht een neerwaartse druk op de overheidsuitgaven te hebben. (Uiteraard zal het risico van politisering blijven in de mate dat “post-België” het VG, het WG en het BHG hun lagere overheden met dotaties zullen blijven financieren.)

Echter, dotatiefederalisme heeft natuurlijk ook voordelen<sup>24</sup>. Ook deze zullen verdwijnen als België verdwijnt. Het belangrijkste voordeel van dotatiefederalisme is het inperken van de negatieve externaliteiten van belastingautonomie, met name het tegengaan van het aantasten van de belastinggrondslag van de éne overheid door de andere (“races to the bottom” en “races to the top”). (zie b.v. Decoster en Proost 2010) Daardoor zouden gedragseffecten in een “post-België”-context ook negatief kunnen zijn, met name wat betreft het BHG (dat louter statisch bekeken “post-België” een houdbaardere begrotingstoestand zou hebben dan het WG). Economische activiteit zou uit het BHG kunnen wegtrekken, niet alleen wegens zijn zwakke track record totnogtoe qua (begrotings)beleid, zijn kwetsbare bevolkingssamenstelling, en zijn grote economische verwevenheid met (vooral) het VG, maar ook door toedoen van belastingconcurrentie met (vooral) het VG die in een “post-België”-context zou kunnen ontstaan, een “race to the bottom” die het BHG zou kunnen verliezen<sup>25</sup>.

## **5.2. Gedragsverandering door het verdwijnen van het Belgische intergewestelijke begrotingstransferten (= indirecte financiering van het éne gewest door het andere via de federale begroting)**

Maar nog meer dan door het verdwijnen van het Belgische dotatiefederalisme zal het huidige zeer hoge uitgavenpeil van het WG naar verwachting “spontaan” dalen (moeten dalen) in een “post-België”-context –los van de geschetste te verwachten effecten inzake begrotingsfederalisme. De reden is precies dat er dan geen overeenstemmende hoge belastingopbrengsten in het VG beschikbaar zullen zijn om dit uitgavenpeil mogelijk te maken. Anders gesteld: het zijn precies de hoge belastingontvangsten uit het VG die het huidige hoge uitgavenpeil van het WG mogelijk maken. Het grote begrotingsoverschot van het VG en het grote begrotingstekort van het WG die in de bovenstaande scenario’s

<sup>23</sup> Hoewel i.t.t. Duitsland dergelijk gedrag in België nog niet empirisch is aangetoond (of tegengesproken), is b.v. de evolutie van de schuldgraden van het BHG en de Franse Gemeenschap over de tijd illustratief. We merken geen daling van deze schuldgraad na de herfinanciering van deze overheden in 1993 en in 2001 (resp. middels het Sint-Michielsakkoord en het Lambermontakkoord). Ook de recent overeengekomen herfinanciering van het BHG binnen het 6<sup>de</sup> Staatshervorming geeft het BHG –paradoxaal genoeg- geen incentive om zijn begrotingsproblemen op te lossen.

<sup>24</sup> Bovendien is de afwezigheid van dotatiefederalisme blijkbaar geen **voldoende** voorwaarde voor het onder controle houden van overheidsuitgaven en – schuld. Zo is de Belgische FO altijd volledig belastingautonoom geweest, en heeft het zich nooit tot een hoger overheidsniveau kunnen richten voor een “bailout”, maar dit heeft de Belgische FO –tenminste vanaf de jaren 1970- niet belet internationaal vergeleken zeer hoge overheidsuitgaven en -schulden op te bouwen.

<sup>25</sup> Buitenlandse voorbeelden suggereren nochtans dat onafhankelijke stadsstaten meer dan leefbaar konden/kunnen zijn (Hongkong, Singapore), en de “race to the bottom” inzake belastingen kunnen winnen (Luxemburg (het 2<sup>de</sup> rijkste land ter wereld uitgedrukt in BNI per capita), Monaco).

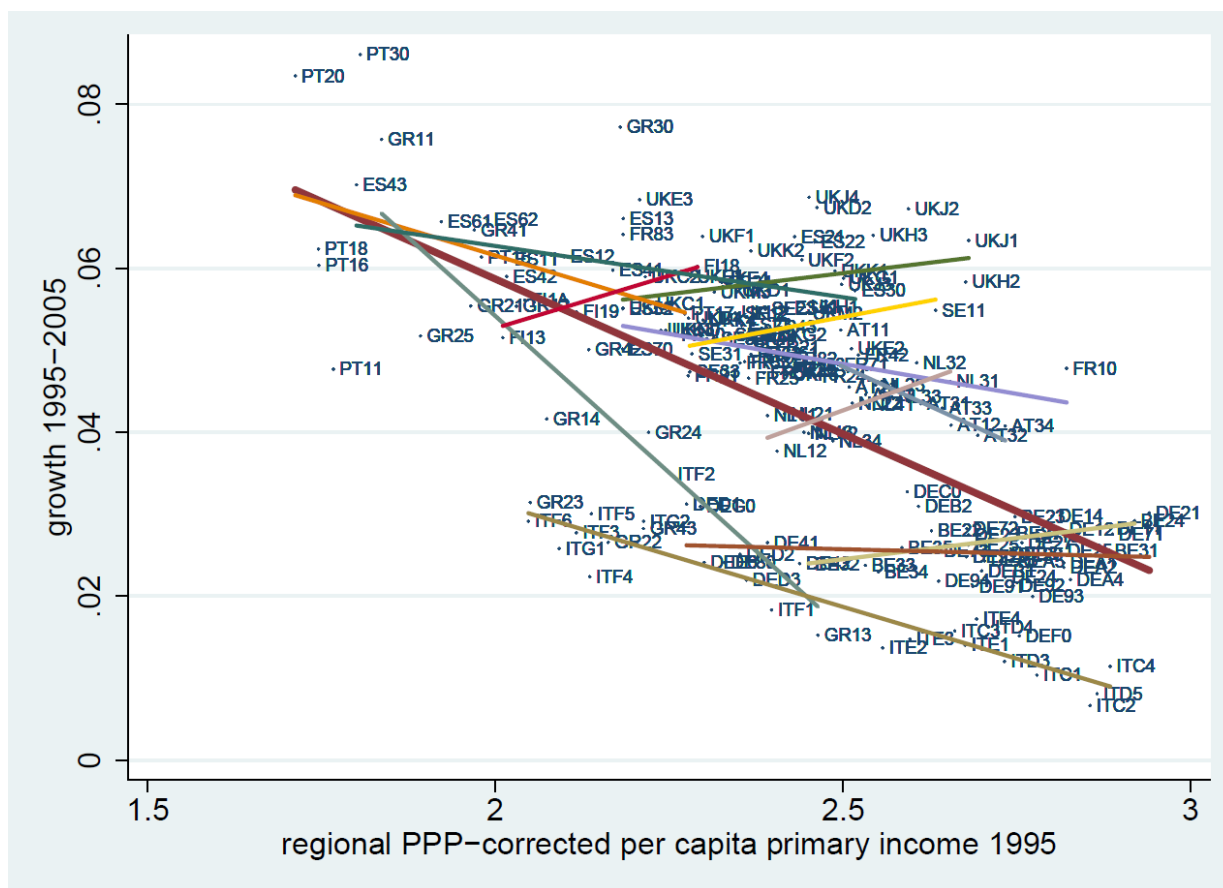
Gewestelijke Opsplitsingen 1 en 2 tot uiting komen zijn immers **keerzijden van dezelfde medaille**. Het éne doet zich slechts voor dankzij het andere.

Er kan dus worden verwacht dat een beter begrotingsbeleid te voeren door het BHG en (vooral) het WG –lagere uitgaven in combinatie met lagere begrotingstekorten in vergelijking met de feitelijk geleverde begrotingsprestaties van de globale Belgische overheid in de periode 2005-2010- deels “spontaan” zal resulteren uit het opheffen van de Belgische FO. Ook het VG zal dit betere beleid kunnen voeren, vooral in de vorm van een lagere belastingdruk. Op zijn beurt kan zulk een beter begrotingsbeleid een gunstig “noemereffect” hebben, in de vorm van een verhoging van de economische activiteit, wat op zijn beurt de begrotingsprestaties zal verbeteren, en een “virtueuze cirkel” in gang kan zetten. Er bestaat een belangrijke theoretische en empirische literatuur over de negatieve impact van een groot overheidsbeslag en een grote overheidsschuld op de economische groei. Wat de overheidsschuld betreft verloopt deze negatieve impact via een opwaartse druk op de rentevoet, welke negatief is voor de private investeringen (zie b.v. Baum e.a. 2012). Wat het overheidsbeslag betreft verloopt deze negatieve impact via 1) de distortie-effecten van extra regelgeving op het economische gedrag (zie b.v. Djankov e.a. 2006), en 2) de distortie-effecten van belastingen op het economische gedrag van mensen en bedrijven (zie b.v. Johansson e.a. 2008).

Wat dit nadeel 2) betreft is er empirische evidentie voor België dat de welvaartsverliezen (“excess burden” of “deadweight loss”) van de belastingdruk op met name arbeid veel groter –meestal meer dan dubbel zo groot- zijn dan in 24 andere OECD-landen (zie Kleven en Kreiner 2003 blz. 17). Anders gesteld leidt de belasting van arbeid in België tot een grote neerwaartse aanpassing van het (officiële) arbeidsaanbod. Meerdere auteurs gebruiken als vuistregel dat elke euro aan opbrengst van belasting op arbeid in België leidt tot (minstens) 1,5 euro aan verminderde (officiële) arbeidsmarktparticipatie, met als gevolg een economisch (officieel) netto-welvaartsverlies van (minstens) 0,5 euro per euro opbrengst uit arbeidsbelasting. (Om het volledige welvaartseffect van belasting op arbeid te berekenen moet er natuurlijk daarnaast ook rekening worden gehouden met het mogelijk welvaartsverhogende effect van de **besteding** van deze belastingopbrengst door de overheid.)

De negatieve impact van een groot overheidsbeslag kan ook nog verlopen via een kanaal 3), met name als de geheven belastingen interregionaal gezien ongelijk worden geheven –b.v. via een progressieve inkomstenbelasting-, of hun opbrengsten interregionaal gezien ongelijk worden verdeeld –b.v. via sociale uitkeringen. In dit verband toont grafiek 1 uit Algoed en Persyn (2009) dat economisch gezien, mogelijk het WG en niet het VG het grootste slachtoffer van het Belgische begrotingsfederalisme is. Op de X-as staat het inkomen per capita, op de Y-as staat de groei van dat inkomen per capita. De grafiek illustreert de bevinding van Algoed en Persyn (2009) dat interregionale begrotingstransferten – d.w.z. interregionale herverdeling- in meerdere (niet alle) EU-lidstaten, inbegrepen België, de inkomensgroei in de ontvangende regio vertragen, zodat deze transferten een divergerend effect hebben op het inkomen per capita vergeleken tussen regio’s binnen eenzelfde land. Dit blijkt uit de positieve helling van meerdere dunne lijnen in onderstaande grafieken, die regio’s binnen **dezelfde** EU-lidstaat met elkaar verbinden. Voor België is dit de licht stijgende dunne lijn rechtsonderaan. De dikke lijn, die daarentegen de trend weergeeft wanneer alle regio’s met elkaar worden vergeleken, m.a.w. voor regio’s uit **verschillende** landen, heeft een negatieve helling: op Europees vlak, waar er nauwelijks begrotingstransferten zijn tussen regio’s, blijken regio’s met een lager inkomen per capita sneller te groeien dan regio’s met een hoger inkomen per capita (convergentie).

Grafiek 2: Divergentie binnen EU-lidstaten, convergentie tussen EU-lidstaten

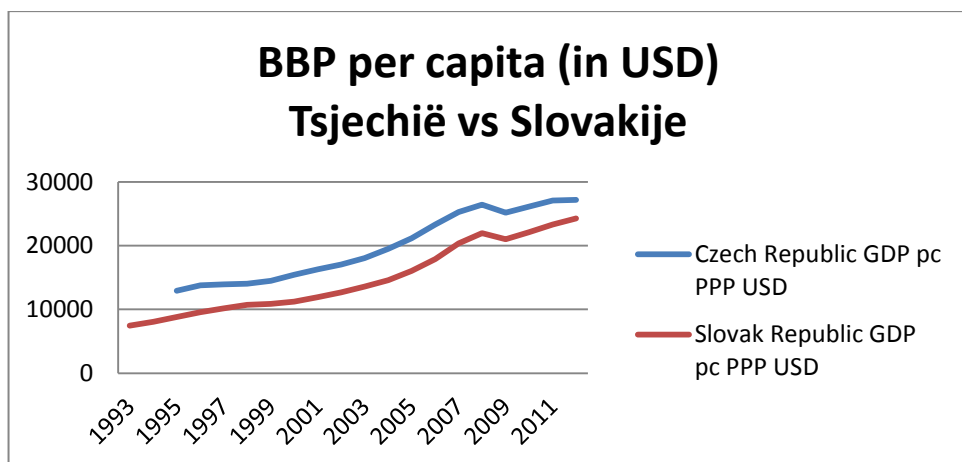
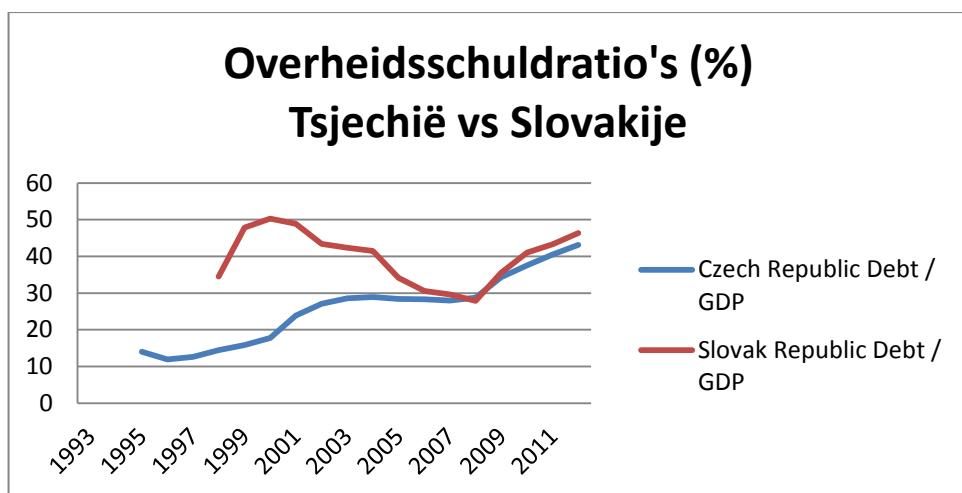
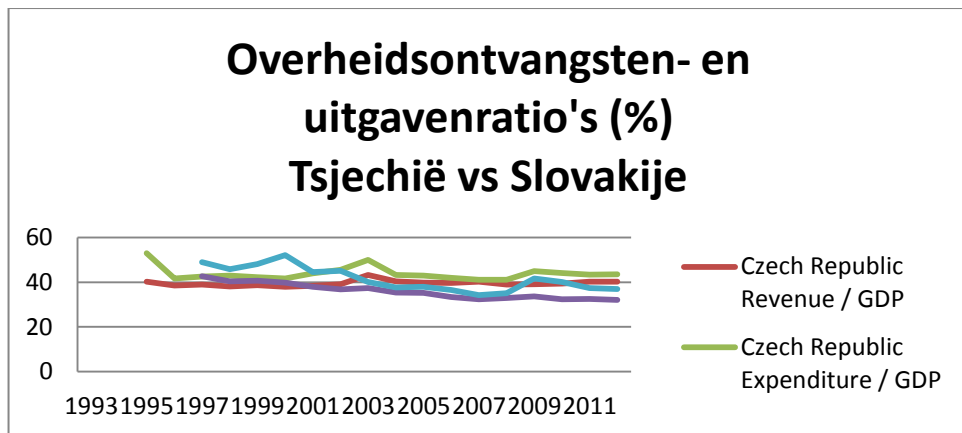


Bron: Algoed en Persyn (2009)

Grafieken 3 zijn een andere illustratie dat het wegvallen of afnemen van interregionale transferten binnen een land gunstige groei- en begrotingseffecten kan hebben. Grafieken 3 vergelijken inkomen per capita en overheidsfinanciën tussen het oorspronkelijk rijkere en minder verstaatste Tsjechië en het oorspronkelijk armere en meer verstaatste Slowakije na hun scheiding in 1993. Nadat door de scheiding de begrotingstransferten van Tsjechië naar Slowakije stilvielen vond er een grotere terugdringing van het overheidsbeslag (zowel overheidsuitgaven als –ontvangsten) plaats in Slowakije dan in Tsjechië, zodanig dat de rol van de overheid ondertussen kleiner is in % van het BBP in Slowakije dan in Tsjechië. Dit alles bleek niet te beletten –of misschien zelfs te vergemakkelijken- dat het BBP per capita in Slowakije even snel groeide als in Tsjechië.



Grafieken 3a, b, en c: Convergentie van inkomen en overheidsfinanciën in Tsjechië en Slovakije



Bron: IMF, World Economic Outlook

## Bibliografie:

- Alesina, Alberto en Roberto Perotti (1995), "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries." Economic Policy.
- Algoed, Koen, en Damiaan Persyn (2009), "Interregional redistribution, growth and convergence". Vives Discussion Paper.
- Ansolabehere, S., A. Gerber en J. Snyder (2002), "Equal votes, equal money: Court-ordered redistricting and public expenditures in the American states", American Political Science Review.
- Baskaran, Thushyanthan (2012), "Soft budget constraints and strategic interactions in subnational borrowing: evidence from the German states", Journal of Urban Economics.
- Baum, Anja, Cristina Checherita-Westphal, en Philipp Rother (2012), "Debt and growth. New evidence for the euro area." ECB.
- Brooks, Leah, Phillips, Justin, en Sinitsyn, Maxim (2011), "The Cabals of a Few or the Confusion of a Multitude: The Institutional Trade-off Between Representation and Governance." American Economic Journal: Economic Policy.
- Cantillon, Bea, Seppe De Blust, en Aaron Van den Heede (2010), "The cartography of social security. What does geography teach us about the future of Belgium's institutions?" Re-Bel.
- CERPE (2011), "Transferts interrégionaux et soldes nets à financer régionaux belges". Namen, FUNDP.
- Decoster, André en Stef Proost (2010), "Waarom een splitsing van de personenbelasting geen goed idee is." KULeuven, Leuvense Economische Standpunten.
- Djankov, Simeon, McLiesh, Caralee, en Ramalho, Rita Maria (2006), "Regulation and growth," Economics Letters.
- Eurostat (2012), "Regional Yearbook 2012."
- Helland, L. en R. Sørensen (2009), "Geographical redistribution with disproportional representation: a politico-economic model of Norwegian road projects", Public choice.
- Inman, Robert (2008), The flypaper effect. NBER working paper.
- IMF (2013), World Economic Outlook.
- Jennes, Geert (2012), "Publieke transfers tussen de Belgische gewesten 2007-2009", in: "Het genoom van de geldstroom", blz. 32-48. Vives.
- Jennes, Geert (2014), "Politicization of grants to Brussels municipalities: the effect of political alignment". KULeuven, Vives Discussion Paper.
- Jennes, Geert en Damiaan Persyn (2014), "Explaining the geography of income redistribution in Belgium: the effect of political representation". KULeuven, Vives Discussion Paper.
- Johansson, Åsa, Christopher Heady, Jens Arnold, Bert Brys en Laura Vartia (2008), "Tax and economic growth". OECD.
- Kleven, Henrik Jacobsen en Claus Thustrup Kreiner (2003), "The marginal cost of public funds in OECD countries: hours of work versus labor force participation". Cesifo working paper.

Rodden, J. (2005), "Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism". MIT.

Sorribas-Navarro, Pilar (2011), "Bailouts in a federal system: evidence from Spain", *European Journal of Political Economy*.

Van Hecke, A. (2012), "Taxes and debt financing in federal states". KULeuven.

Weingast, Barry R., Kenneth A. Shepsle, en Christopher Johnsen. (1981), "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics", *Journal of Political Economy*.

**Annex 1: Gewestelijke verdeling van de rentelasten volgens aandelen in staatsschuld vs volgens gemengde sleutel, en daaruit volgende berekening van transferten uit rentelasten (gewestelijke aandelen, tenzij anders vermeld)**

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Rentelasten volgens aandeel in de oorzaak van de staatsschuld (mio €)</b>	<b>Totaal</b>	12092	12077	12274	12256	11464	11065
VG		0	0	0	0	0	0
WG		12092	12077	12274	12256	11464	11065
BHG		0	0	0	0	0	0
<b>Rentelasten volgens gemengde sleutel (mio €) (1)</b>	<b>Totaal</b>	12092	12077	12274	12256	11464	11065
VG		4797	4799	4888	4866	4540	4370
WG		6370	6361	6458	6464	6046	5831
BHG		925	917	928	927	878	863
<b>PM: BGP (min netto-pendel) (mio €)</b>	<b>Totaal</b>	303184	318526	335435	345948	340208	355887
VG		185435	195512	206860	212235	207818	216444
WG		77371	81349	85173	89141	87725	91927
BHG		40378	41665	43402	44572	44665	47516
<b>BGP (min netto-pendel) (gewestelijke aandelen)</b>	<b>Totaal</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%
VG		61%	61%	62%	61%	61%	61%
WG		26%	26%	25%	26%	26%	26%
BHG		13%	13%	13%	13%	13%	13%
<b>Bevolking</b>	<b>Totaal</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%
VG		58%	58%	58%	58%	58%	58%
WG		33%	32%	32%	32%	32%	32%
BHG		10%	10%	10%	10%	10%	10%
<b>Oorzaak van de staatsschuld</b>	<b>Totaal</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%
VG		0%	0%	0%	0%	0%	0%
WG		100%	100%	100%	100%	100%	100%
BHG		0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Gemiddelde van de 3 bovenstaande aandelen</b>	<b>Totaal</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%
VG		40%	40%	40%	40%	40%	39%
WG		53%	53%	53%	53%	53%	53%
BHG		8%	8%	8%	8%	8%	8%
<b>PM: Staatsschuld in % BGP volgens gemengde sleutel</b>	<b>Totaal</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%
VG		59%	57%	55%	58%	61%	62%
WG		189%	180%	177%	184%	193%	196%
BHG		53%	51%	50%	53%	55%	56%
<b>Federale ontvangsten</b>	<b>Totaal</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%
VG		61%	61%	61%	61%	61%	61%
WG		29%	29%	29%	29%	30%	30%
BHG		9%	9%	9%	9%	9%	9%
<b>Rentelasten volgens aandeel in de federale ontvangsten (mio €) (2)</b>	<b>Totaal</b>	12092	12077	12274	12256	11464	11065
VG		7386	7403	7519	7508	7024	6765
WG		3558	3532	3604	3606	3385	3279
BHG		1148	1142	1152	1142	1056	1021
<b>Transferten uit rentelasten (mio €) (1) - (2)</b>	<b>Totaal</b>	0	0	0	0	0	0
VG		-2589	-2604	-2631	-2643	-2484	-2394
WG		2812	2829	2855	2857	2661	2552
BHG		-223	-225	-224	-215	-177	-158
<b>PM: Gewone transferten</b>	<b>Totaal</b>	0	0	0	0	0	0
VG		-4784	-4784	-5339	-5634	-5192	-5360
WG		5450	5450	5594	5907	5371	5796
BHG		-666	-666	-255	-273	-179	-436
<b>PM: Totale transferten (= gewone transferten + transferten uit rente)</b>	<b>Totaal</b>	0	0	0	0	0	0
VG		-7373	-7388	-7970	-8277	-7676	-7754
WG		8262	8279	8449	8764	8032	8348
BHG		-889	-891	-479	-488	-356	-594
<b>PM: Totale transferten (= gewone transferten + transferten uit rente) (% BGP)</b>	<b>Totaal</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%
VG		-4.0%	-3.8%	-3.9%	-3.9%	-3.7%	-3.6%
WG		10.7%	10.2%	9.9%	9.8%	9.2%	9.1%
BHG		-2.2%	-2.1%	-1.1%	-1.1%	-0.8%	-1.3%

## Annex 2: Waarom is de belastingdruk in Wallonië hoger dan in Vlaanderen?

Dat we in onze retroactieve simulatie aan de **ontvangsten**zijde een groter overheidsbeslag uitkomen in Wallonië dan in Vlaanderen is verrassend, onder meer doordat verschillende studies uitgevoerd gedurende de voorbije decennia aanzienlijke begrotingstransferten hebben vastgesteld naar Wallonië.

Uit de bedragen hierboven in euros blijkt dat de overheidsontvangsten op Waals grondgebied iets minder dan de helft belopen van die in Vlaanderen, maar dat het Waalse BGP fors minder dan de helft is van het Vlaamse BGP. De hieruit resulterende hogere belastingdruk in Wallonië kan als volgt worden verklaard:

1. In Wallonië heeft het inkomen van zelfstandigen en van ondernemingen een kleiner aandeel in het BGP dan in Vlaanderen. Het omgekeerde geldt voor het inkomen van loontrekkenden (en van uitkeringsgerechtigden). De gemiddelde belasting op de eerste soort inkomens is in België lager dan die op de tweede soort inkomens. Dit heeft er trouwens mee te maken dat als we de PB en de sociale bijdragen per gewest relateren aan het inkomen van de gezinnen (inkomen uit arbeid (en uit dividenden) en vervangingsinkomens) per gewest, en niet aan het BGP per gewest, de belastingdruk hoger is in Vlaanderen. Immers, we verminderen de noemer voor Vlaanderen dan met een veel groter bedrag dan de noemer voor Wallonië.
2. Een bijkomende verklaring zou kunnen zijn dat het Belgische belastingstelsel globaal een regressieve uitwerking heeft. De Belgische PB is wel progressief, maar dit is bv. zeker minder het geval voor BTW en accijnzen.
3. Een derde mogelijke verklaring is dat in Wallonië de inkomensongelijkheid groter is dan in Vlaanderen (zie ook de gewestelijke Gini-coëfficiënten op [www.statbel.fgov.be](http://www.statbel.fgov.be)). Van Hecke (2012 blz. 47) toont met een eenvoudig voorbeeld aan dat een progressieve PB in een armere regio waarin het inkomen ongelijker verdeeld is dan in een rijkere regio, kan leiden tot een hogere belastingdruk in de armere regio dan in de rijkere regio. De beperking aan deze verklaring is dat de PB maar één van de belastingen is die in België worden geheven.